

La Fachada Atlántica de Venezuela y la Pretensión de Guyana

Emilio Figueredo Planchart *

El tema de la fachada atlántica de Venezuela y la pretensión de Guyana de ampliar de 150 millas náuticas su plataforma continental, es complejo pues en él se mezclan argumentos históricos, jurídicos y políticos, además sazonados por aspectos técnicos, particularmente en lo que concierne la delimitación de áreas marinas y submarinas.

La primera noticia de la que tenemos memoria sobre la reclamación de ese territorio Esequibo que nos correspondía, según la doctrina del *uti possidetis iuris*, se remontan a la Gran Colombia, cuando era ministro de Relaciones Exteriores Don Pedro Gual. También, aunque es un hecho menos mencionado, el decreto del Libertador sobre los límites de la República tal como consta en el Tomo 15, de las Memorias del General O'Leary. Pág. 344, en el que se menciona el Decreto

* Abogado, doctor en jurisprudencia de la Universidad Degli Studi di Roma. Embajador especial ante las Naciones Unidas para la aplicación del acuerdo de Ginebra y luego por doce años facilitador por Venezuela en el proceso de Buen Oficiante en la negociación con Guyana. Actualmente presidente y editor de Analitica.com

registrado con el N° 231 del cual transcribo el párrafo referente al caso del cual nos ocupamos hoy:

“Debiendo incorporarse a la Republica la Provincia de Guayana, tomada últimamente por la primera vez bajo la protección de nuestras armas y leyes, he tenido a bien decretar, y decreto lo siguiente:..

Art 2° La provincia de Guayana se divide en tres Departamentos..., y se precisa en el numeral tercero que: (el)

3° Departamento del Bajo Orinoco. (está delimitado) Al Norte, las corrientes de Orinoco desde la boca del Caroní, hasta la embocadura del mar con Río Grande, y la costa del mar hasta el fuerte Muruca,; al Oriente y Sur, los límites con las posesiones extranjerar; al Occidente, los que se han señalado al Departamento del Centro por el Oriente.....

(Angostura, Octubre 15 de 1817.-)

Esta punta Muruca, hoy MORUCO, fue la que tomó como base para su negociación con la Gran Bretaña, el Comisionado Alejo Fortique quién fue enviado por el entonces Canciller de Venezuela, Santos Michelena y cuya negociación fue desestimada por el Congreso de Venezuela, como sucedió otras veces en nuestra breve historia republicana. Esto a pesar de ser simplemente un hecho histórico tiene un significado particular porque no se fijaba el límite entre ambos territorios en el Río Esequibo sino en un punto localizado al oeste del mismo.

La historia de lo que sucedió hasta el trágico resultado del Laudo de 1899 es de todos conocida. Venezuela estaba sacudida por luchas intestinas y por gobiernos más preocupados en mantenerse en el poder que de ocuparse de las relaciones internacionales. En 1840 el gobierno británico le encomendó a Robert Herman Schomburgk que hiciera una investigación y unos mapas que determinaran cuáles eran las fronteras entre la colonia británica y la nueva república venezolana.

Venezuela rechazó enérgicamente el trazado de límites que el geógrafo alemán hizo ya que incorporaba toda la cuenca del Río Cuyuní así como la del Esequibo a la colonia británica. Esa controversia duró hasta 1895 cuando Venezuela recurrió a la aplicación de la Doctrina Monroe. El presidente Cleveland de los EE.UU presionó al gobierno inglés que aceptara someter el asunto a un arbitraje internacional, cuya sentencia como sabemos resultó extremadamente favorable a la Gran Bretaña, ya que obtuvo el 94% del territorio en disputa. Es triste tener que recordar que en nuestro país en esa época algunos celebraron con champagne por considerar que se había evitado que los ingleses fuesen ribereños del Orinoco.

Hasta que se descubrió la carta de Severo Mallet Prevost, quién había fungido de abogado de Venezuela en el arbitraje, y en la que afirmaba que en el juicio se habían cometido numerosas irregularidades para favorecer a los ingleses fue poco lo que se hizo al respecto en el país, salvo como era inevitable, acatar la sentencia. En 1932 el Presidente Juan Vicente Gómez colocó en el llamado punto trifinio en el Roraima un mojón para delimitar las fronteras entre Venezuela, Guyana Británica y Brasil. Durante el gobierno de Marcos Pérez Jiménez se abrió un consulado venezolano en la población de Morahuana, en otra ocasión la Asamblea Legislativa del estado Bolívar estableció en un mapa la frontera entre ese estado venezolano y Guyana y así pudiéramos enumerar una sucesión de hechos con sus inevitables consecuencias jurídicas, que dificultan la argumentación que pudiera presentar el país para fundamentar jurídicamente la invalidez del laudo. Estos hechos han sido definitivamente agravados por el Presidente Chávez a partir de 2004, pero volveremos sobre la situación actual después de completar esta visión panorámica sobre los hechos resaltantes hasta el Acuerdo de Ginebra de 1966, régimen jurídico que ha permitido mantener, hasta hace poco, en vida la reclamación territorial, con todos sus tropiezos y dificultades.

En efecto, la piedra angular sobre la cual se soporta toda la reclamación es el acuerdo firmado el 17 de febrero de 1966 por Venezuela y el Reino Unido en consulta con el gobierno local de su colonia que estaba a punto de obtener su independencia. Este acuerdo es fundamentalmente un mecanismo para resolver una controversia

en la que las partes diferían sobre la naturaleza jurídica del mismo. El gobierno venezolano sostenía que el laudo arbitral de París de 1899

La piedra angular
sobre la cual se
soporta toda la
reclamación es el
acuerdo firmado el
17 de febrero de 1966
por Venezuela y el
Reino Unido.

era nulo e írrito mientras que Guyana sostenía y sostiene que es válido. Si se lee el texto del acuerdo se podrá encontrar que existen elementos que sustentan los argumentos de ambas partes, aunque es justo reconocer que si bien en el artículo primero del acuerdo se admite la contención de Venezuela de considerar nulo e írrito el laudo, la posesión del territorio en litigio queda en manos de Guyana hasta tanto se prueben los alegatos

o, y esto es muy importante, hasta que se encuentre una solución práctica, pacífica y satisfactoria para las partes. ¿Qué se quiso decir con esto? ¿Qué se admitía la posibilidad que para resolver la controversia no era una condición *sine qua non* la de recurrir a una revisión judicial de la sentencia?. Además, en el preámbulo mismo del Acuerdo se establece que, "cualquier controversia pendiente entre Venezuela por una parte, y el Reino Unido y Guayana Británica por la otra, perjudicaría tal colaboración y debe, por consiguiente, ser amistosamente resuelta en forma que resulte aceptable para ambas partes" La primera disposición del Acuerdo deja bien claro que se establece una comisión mixta que tiene por meta "buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia" con la coletilla de que todo se base en la contención venezolana de la invalidez del laudo. Pero el artículo clave es el IV porque señala los mecanismos que se aplicarán si en un lapso de 4 años las partes no han logrado un acuerdo y dice textualmente lo siguiente: "(SI) no hubiere llegado a un acuerdo completo para la solución de la controversia, referirá al Gobierno de Venezuela y al Gobierno de Guayana en su Informe Final cualesquiera cuestiones pendientes. Dichos Gobiernos escogerán sin demora uno de los medios de solución pacífica previstos en el

Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Sobre este punto volveremos mas adelante para explicar como se llegó a los Buenos Oficios que no están expresamente mencionados en el art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

Como se sabe la comisión mixta no llegó a ningún acuerdo y durante el primer gobierno de Rafael Caldera se firmó el 18 de junio de 1970 el Protocolo de Puerto España que suspendió los efectos del artículo IV del Acuerdo de Ginebra por 12 años. Al concluir el lapso, en el gobierno del Presidente Jaime Lusinchi se tomó la decisión de retomar las negociaciones conducentes a resolver la controversia del Esequibo. Me correspondió la tarea de restablecer el clima de buen entendimiento con Guyana para lograr con base al art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas un método de solución de controversias que permitiera encontrarle una salida al diferendo tomando por norte la necesidad de encontrar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia. El Secretario General de las Naciones Unidas en ese entonces era el peruano Javier Pérez de Cuellar quien ya había designado como su representante personal al embajador ecuatoriano Diego Cordovés, quién desde un principio consideró que su tarea era la de crear una fórmula novedosa, que tal vez llevaría su nombre, para dirimir tan compleja situación. Su fórmula era un híbrido entre conciliación y arbitraje. Eso , por supuesto, era inaceptable para el gobierno venezolano ya que hacia depender, una vez más, de terceros la casi bicentenaria reclamación del territorio en cuestión. Por ello, después de largas conversaciones entre los facilitadores guyaneses y venezolanos estos recomendaron a sus respectivos gobiernos que le plantearan al propio Secretario General sus deseos o mejor dicho su decisión para que el método aplicable a la controversia fueran los buenos oficios. El art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas señala lo siguiente:

“Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el

recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.”

Ese último inciso que le confiere a las partes el derecho de seleccionar otro método pacífico fue precisamente lo que le plantearon conjuntamente al Secretario General los cancilleres de los dos países. A partir de ese momento se inició el procedimiento que todavía está en curso y por el cual hasta la fecha han pasado tres buenos oficiales y varios facilitadores. En ese largo lapso se le presentaron al gobierno posibles vías para el arreglo práctico en las que predominaba como mecanismo viable de solución una significativa asignación a Venezuela de la zona marítima correspondiente a la fachada de la zona en reclamación con algunas modalidades *sui generis* para la parte propiamente terrestre. Lamentablemente no se pudo concretar ningún acuerdo. Las razones fueron de distinto orden, pero resultaba claro que la Cancillería parecía más preocupada por el Golfo de Venezuela que por una reclamación que arrastraba los pies a lo largo de los años. Mi última función oficial en este asunto culminó en el segundo año del gobierno del presidente Caldera, fecha en la que renuncié por no estar de acuerdo en la manera como la cancillería presidida en ese entonces por Miguel Ángel Burelli, manejo la relación con el buen oficialista Alister McEntyre, un eminente economista y además rector de la universidad de West Indies. Me sucedió en el cargo de facilitador el abogado Carlos Ayala y de allí en adelante quedé, por decirlo de alguna manera desconectado con el procedimiento.

Me he referido, tal vez más de lo que hubiera deseado sobre los antecedentes a los hechos recientes pero lo creí necesario para poder explicar mejor las consecuencias de los silencios de la Cancillería, así como el tenor de los distintos actos unilaterales de Guyana, la decisión del Tribunal del Mar sobre los límites marítimos entre Surinam y Guyana y por último la declaración conjunta de Venezuela y Guyana en Puerto España. Veamos, paso por paso a cada una de las situaciones ocurridas durante el mandato del Presidente Chávez que han comprometido o por lo menos hecho mucho más difícil lograr un acuerdo práctico y satisfactorio.

Empecemos entonces por los hechos: El 19 de marzo y el 1

de abril del 2000, el Presidente Chávez expresó, su enérgica oposición al otorgamiento de una concesión guyanesa a la empresa estadounidense Beal Aerospace Technologies, para construir una plataforma de lanzamiento de satélites en el Esequibo. Hasta allí el Presidente seguía la misma línea política de sus predecesores de la era democrática.

En cambio, en marzo del 2004, el Presidente declara que Venezuela no se opone a que Guyana otorgue unilateralmente concesiones y contratos a compañías multinacionales en el Esequibo, con lo cual acabó con 40 años de diplomacia venezolana y entregó unilateralmente y, a cambio de nada, uno de nuestros pocos instrumentos de negociación. ¿Qué razones tendría para hacer es viraje de más de 180 grados en las relaciones internacionales del Estado venezolano?. Es probable que considerara que ese gesto le acarrearía simpatías y eventual apoyo de los países miembros del CARICOM, si en la OEA surgiera una corriente adversa a su forma de gestión política y así evitar que pudiese prosperar una eventual aplicación de la Carta Democrática de la OEA. Fuere cuales fueren las razones al hacer esa declaración pública el Presidente debilitó considerablemente la posición negociadora del país al quitar un obstáculo que podía servir de presión sobre el gobierno guyanés

a fin de lograr una solución satisfactoria al diferendo. Por si esto no fuera suficiente en febrero del 2007, el Presidente Chávez afirmó que la reactivación de la reclamación venezolana sobre el territorio Esequibo en 1962, por parte del Gobierno de Rómulo Betancourt, fue producto de la presión de los

Estados Unidos. Esto además de ser falso, producto del imaginario ideológico de nuestro presidente, tuvo como inmediata consecuencia el reconocimiento agradecido del canciller guyanés de ese entonces, Rudy Insanally y del embajador de Guyana en Venezuela, quienes manifestaron que si el Presidente Chávez estaba convencido de eso por qué no daba el siguiente paso y procedía a retirar la reclamación. Que sepamos, al menos públicamente, Chávez no franqueó ese umbral.

En derecho
internacional el
silencio se puede
convertir en
aquiescencia.

Independientemente de las imprudentes declaraciones verbales del Presidente de la República hay hechos que en derecho internacional son tan graves como hablar de más, me refiero al silencio que puede convertirse en aquiescencia. La cancillería venezolana actual se ha caracterizado por el secretismo y por el silencio cuando se requiere que manifieste su disconformidad. En el caso de Guyana, hasta que se vio obligada a moverse por la presión de la opinión pública, el silencio fue la norma a pesar de que era más que justificado elevar notas diplomáticas y de información a fin de evitar el prejuicio que podría ocurrir tanto en la reclamación del territorio Esequibo como en la proyección de la fachada atlántica.

Por cierto, también ha sido grave no haber informado oportunamente al Presidente de la existencia de una nota interna proveniente de nuestra Embajada en Guyana del año 2009, en la cual alertaba a la Casa Amarilla sobre la iniciativa guyanesa de extender los límites de su plataforma continental y las consecuencias nefastas que esa acción podría tener sobre la fachada atlántica venezolana.

Es importante destacar que hay tres silencios que tienen consecuencias jurídicas adversas para Venezuela:

El primer silencio comprometedor ocurrió cuando en Febrero de 2002 Guyana desconoce el Tratado de Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas suscrito con Trinidad y Tobago y procede a suscribir un Tratado de Cooperación de las Zonas Económicas Exclusivas con Barbados, en el que se solapan extensas áreas previamente delimitadas con Trinidad, que podrían afectar, la proyección hacia el Atlántico de la plataforma continental del Delta del Orinoco. Hasta la fecha la Cancillería venezolana no ha emitido la respectiva nota de protesta.

El segundo silencio comprometedor ocurrió con el Laudo que estableció la Frontera Marítima entre Guyana y Surinam (17SEP2007). Al no efectuar la debida nota de protesta y notificar al Tribunal del Mar la existencia de una zona en reclamación, se estaría admitiendo como válido, un punto de base utilizado para medir la línea de equidistancia, ubicado en el territorio en reclamación, por lo que consecuencia de ese Laudo es que el espacio atlántico que le correspondería a Venezuela, a la Zona en reclamación, a Trinidad

y a la misma Guyana, queda restringido por las definiciones que se emiten en la sentencia.

El tercer silencio, el mas grave, fue cuando la Canciller de Guyana, Carolyn Rodrigues Birkett, formalizó en agosto de 2011 ante la Organización de las Naciones Unidas una solicitud para extender la plataforma continental de ese país en 150 millas (241 kilómetros), lo que significaría una extensión de su dominio marítimo. Por cierto ya en 2009 Guyana había entregado al Secretario General la información inicial. Todo eso había pasado bajo las narices de la Cancillería sin que hubiera asomos de notas diplomáticas o de información.

Por si ya esto no fuese lo suficientemente grave, la gota que rebasa el vaso fue que en ese texto se señala que el gobierno de Guyana inició consultas con Trinidad y Tobago, Barbados y Surinam sobre el límite exterior de las respectivas plataformas continentales, cuando a todas luces con quién tenía, no sólo la obligación de consultar sino de delimitar, era con Venezuela. Además, no puede ni debe dejarse pasar por alto, la afirmación de la canciller guyanesa cuando, en el comunicado referido, sostiene y cito:

“No hay disputas relevantes en la región correspondientes a esta presentación relativa a los límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas”.

Esa afirmación podría conducir a un eventual desconocimiento del contenido del acuerdo de Ginebra.

Esta provocadora declaración logró desencadenar una reacción adversa de la opinión pública, que no se observaba en el país desde la llamada hipótesis de Caraballeda, referente a la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela. Fueron muchos los artículos de prensa, los programas de radio y televisión, las entrevistas y los reportajes que le recordaron a los venezolanos la importancia de, por un lado, preservar su integridad territorial y también lo que significa para nuestro país la reclamación del territorio Esequibo y la existencia de un mecanismo para resolver ese conflicto que está enmarcado en el acuerdo de Ginebra de 1966.

Este clamor al fin tuvo eco en, las hasta entonces, orejas sordas de

la cancillería. El Canciller Maduro primero emitió un comunicado de prensa vergonzoso en el que no decía nada salvo atacar y etiquetar a los que se habían pronunciado sobre el tema. Para luego verse obligado a convocar una reunión en Puerto España con su homóloga guayanesa para tratar de aclarar la situación. Como señalé en un artículo especial para el diario El Universal sobre el comunicado conjunto que firmaron ambos Cancilleres:

“Es justo reconocer que finalmente el gobierno del Presidente Chávez parece haber escuchado el clamor de los analistas internacionales que advertían el grave peligro que corría la República si la cancillería venezolana mantenía su silencio frente a las recientes y no tan recientes declaraciones que ponían en jaque la proyección de la fachada atlántica del país.”

Y en realidad ese comunicado si bien deja mucho que desear desde el punto de vista de la redacción diplomática al menos logra, en mi opinión, dos cosas importantes; por un lado *“Venezuela recordó su legítimo derecho de soberanía y jurisdicción en la Fachada Atlántica”* y por el otro señala, aunque pueda considerarse superflua, pero a mi juicio necesaria en estos tiempos de silencio, que: *“Ambos Ministros reconocen que la delimitación de fronteras marítimas entre los dos Estados sigue siendo un tema pendiente y coincidieron en que dicha delimitación requerirá negociaciones.”* Lo cual si bien es obvio, permite poner sobre la mesa un tema fundamental como lo es que Guyana tiene que delimitar sus áreas marinas y submarinas con Venezuela y no con Barbados, situación que hasta el reciente Comunicado Conjunto no estaba clara y que dio origen a muchas de las alertas que hicimos al respecto.

También resultó conveniente hacer una vez más referencia a la vigencia del Acuerdo de Ginebra, a la existencia de una controversia sobre la frontera entre ambos países y a la importancia del mecanismo de los Buenos Oficios. Que como señalamos antes no es otra cosa que una manera un poco más sofisticada de la negociación. También considero no sólo oportuno sino indispensable el que la Cancillería

haya decidido finalmente dirigirse a la Comisión de Límites de las Naciones Unidas para expresar sus reservas, esperamos que tanto a la delimitación entre Surinam y Guyana, como a la solicitud unilateral de Guyana de extender su plataforma continental, sin tomar en cuenta la vecindad con nuestro país y además desconociendo la existencia de nuestra reclamación territorial.

Sin embargo estas acciones no finiquitan la tarea. Es indispensable que la Cancillería redacte las necesarias notas diplomáticas dirigidas a los distintos gobiernos involucrados para reservar sus derechos y oponerse a todo aquello que pueda restringir la proyección de nuestra fachada atlántica. También deben redactarse las notas diplomáticas informativas dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas, al Tribunal del Mar y a la Comisión de Límites en las cuales se deje en claro que existe una reclamación territorial pendiente y que el Acuerdo de Ginebra de 1966 está vigente.

Por último en el comunicado de Puerto España se le confía a los Facilitadores las negociaciones para la delimitación de áreas marinas y submarinas y tenemos que observar que, a menos que se haga una negociación global que de lugar a un arreglo práctico y satisfactorio del diferendo, no se puede proceder a la delimitación.

Para concluir hay que recordar que está no es una negociación de gobierno sino de Estado. Que en materia de límites y de soberanía no caben secretos, salvo los que sean necesarios mientras se llega al acuerdo práctico y satisfactorio para ambas partes y yo me permitiría sugerir por el bien de las relaciones futuras entre nuestros dos países que cualquier solución que se logre sea consultada con los principales actores de la vida política y social nacional, pero iría aún más lejos recordando situaciones similares en el hemisferio, tomaría el mismo camino que recorrieron Chile y Argentina en el caso del canal del Beagle.

Los problemas fronterizos, herencia de nuestros respectivos sistemas coloniales, deben ser superados con inteligencia y buen tino y sin dejar heridas abiertas que puedan ser manipuladas por aquellos que no se conforman con la realidad de las relaciones internacionales y de la aplicación del derecho internacional vigente y busquen en los antecedentes históricos razones que pudiesen haber cambiado

el curso de los acontecimientos sin tomar en cuenta los efectos irreversibles en derecho internacional del comportamiento de los jefes de estados, hayan sido estos demócratas, tiránicos o dictatoriales. La responsabilidad del Estado es única e indivisible y la comprometen tanto el silencio cuando no se debe callar, como el hablar de más cuando se debía callar.